

代表官僚制에 관한 研究**

吳 錫 泓*

.....〈목 차〉.....	
I. 대표관료제의 정의	방법
II. 정당화의 근거	IV. 업관제 · 실적제 그리고 대표관료제
III. 대표관료제추진의	

〈요 약〉

이 글에서는 인사관리체제모형 가운데 하나인 대표관료제의 의미가 무엇이며 현대인사행정 여건하에서 그것이 어떤 기여를 할 수 있을 것인지에 관해 설명하였다.

필자는 대표관료제를 모든 사회집단들이 한 나라의 인구 전체 안에서 차지하는 수적 비율에 맞게 관료조직의 직위들을 차지해야 한다는 원리가 적용되는 관료제라고 정의하였다. 이러한 대표 관료제도 정부관료제의 국민대표성을 높인다는 것, 관료제의 내적 통제를 강화한다는 것, 공직취임의 기회균등을 보다 적극적으로 보장한다는 것, 그리고 실적주의의 폐단을 시정할 수 있다는 것 등의 이점을 지닌 것으로 이해된다.

대표관료제의 개념을 정의하고 정당화의 근거를 설명한 다음 대표관료제 실현의 방안을 검토하였다. 미국에서 강구되고 있는 실천방안들을 예시하였다. 끝으로 대표관료제의 원리와 업관주의 · 실적주의의 관계를 설명하였다.

代表官僚制의 문제, 즉 정부관료제의 代表性을 높이는 문제는 업관체제의 문제와 실적체제의 문제에 이어서 현대인사행정의 큰 쟁점으로 부각되어 있다. 정부관료제의 능률을 제고하기 위해 업관주의를 배척하고 실적체제를 확립하려는 노력이 있어왔다. 그러나 실적주의적 노력만으로는 현대행정국가에서 커져가는 형평성과 대표성의 요청에 제대로 대응하기 어려울 것이라는 생각을 많은 사람들이 하게 되었다. 이러한 인식이 확산되면서 미국을 위시한 선진민주국가들에서는 정부관료제의 대표성을 높이기 위한 여러 정책들이 개발되고 그에 대한 연구도 활발히 추진되어 왔다.

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 이 연구는 1992년도 대학발전기금 연구지원에 의한 것이다.

오늘날 어느 나라에서나 국민이 정치행정적으로 더 많이, 그리고 더 균등하게 대표되어야 한다는 요청은 커가고 있다. 따라서 대표관료제에 대한 관심도 커져가고 있다. 그러나 구체적인 정치·사회적 특성과 역사적 배경이 다름에 따라 그와 같은 요청·관심의 크기와 성격은 다르다. 문제의 심각성이 아주 크게 인식되고, 그에 대한 대응전략이 가장 활발하게 고안되고 있는 대표적인 나라가 미국이다. 대표관료제에 관한 다음의 논의에서 미국의 사례가 주된 準據로 될 것이다.

우리 나라는 多人種國家들의 경우에 비해 비혜택집단, 불우집단 또는 소수집단에 대한 정책차별·임용차별문제의 심각성이 덜하다는 평가를 할 수도 있을 것이다. 그러나 전통적인 인습으로 인한 임용차별이 음으로 양으로 잔존해 있다. 그리고 지난 수십년간 악화된 이른바 地域利己主義 내지 地域緣故主義에 의한 임용차별이 심각한 문제로 널리 인식되고 있다. 이런 문제를 어떤 방법으로든지 해결하지 않으면 국민통합을 해치고 정치행정체제의 정당성을 위협하는 위기가 조성될 수도 있다. 이와 같은 ‘우리들의 문제’를 해결하는 지혜를 얻기 위해 대표관료제 논의에 귀를 기울일 필요가 있다.

I. 代表官僚制의 定義

代表官僚제에 관한 연구인들은 대개 킹슬리의 저서에서 代表官僚制 理論의 출발점을 찾는다. 그는 代表官僚制를 “社會內的 重要的 勢力들을 반영하는 官僚制”라고 정의하였다. 그는 영국의 공무원제도에 관련하여 사회계급을 반영하는 代表性的의 提高에 관심을 가졌으며 과소대표된 집단의 구성원들에게 政府官僚制의 최고계층까지 진출할 수 있는 길을 열어주어야 한다고 주장하였다.¹⁾

그 뒤 代表官僚制의 요건에 관해 다양한 견해가 피력되어 왔다. 사회 내에서 인구집단들이 차지하는 규모에 직접 비례하는 만큼 공무원으로 참여하는 것을 代表官僚制의 요건으로 규정한 사람들이 많았다. 그런가 하면 채용과 승진에서 단순한 기회의 평등을 요건으로 삼는 논자들도 있다. 그리고 보다 넓은 관점을 제시한 사람들도 있다. 代表官僚制의 개념에는 인력(공무원)에 의한 대표, 조직구조와 과정에 의한 대표, 그리고 시민참여를 통한 대표가 모두 포함되는 것

1) J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy*(Antioch Press, 1944)

으로 규정한 사람들이 그 예이다.²⁾

필자는 다수의견을 종합하여 다음과 같이 정의하려 한다.

代表官僚制(representative bureaucracy)란 모든 사회집단들이 한 나라의 인구 전체 안에서 차지하는 수적 비율에 맞게 관료조직의 직위들을 차지해야 한다는 원리가 적용되는 관료제이다. 代表官僚制는 인적 구성면이나 정책지향면에서 사회 전체의 축소(縮圖: cross-section)를 포용하는 것이다. 즉 사회세력전체의 축소판과 같은 政府官僚制가 代表官僚制이다.

代表官僚制는 인종·성(性)·직업·신분·계층·지역 등 여러 기준에 의하여 분류되는 국가전체의 부문별 인력을 고루 흡수하는 人的 代表性을 지닌다. 代表性은 ‘비례적인 것’(proportional representation)이어야 한다. 즉 관료제 내에서 특정한 집단이 차지하는 인력규모는 그 출신집단이 전체인구에서 점하는 규모에 비례적으로 대표되어야 한다. 이와 같은 인력의 비례적인 代表性을 被動的 代表性(passive representativeness)이라 한다. 피동적 대표성은 能動的 代表性(active representation)으로 연결될 것이 기대된다. 즉 사회 전체의 인구구조를 비례적으로 대표하는 代表官僚制 내의 각 집단은 출신집단의 가치와 이익을 대표할 것이 기대된다. 각 집단에 의한 능동적 대표는 상호조건을 통해 관료조직의 내적 통제작용을 하며, 조직전체가 소속사회의 思潮와 태도에 조화되는 공익을 추구하도록 하는 데 기여한다.

代表官僚制라는 개념은 민주적 가치를 政府官僚制에 접목시키고 국민의 정치적 대표과정을 보강하기 위해서, 그리고 비혜택집단의 고용기회확대를 위해서 개발된 것이다. 이 개념은 행정에 대한 정치학적 접근의 소산이다. 여기서 말하는 정치학적 접근은 ‘서구식’ 민주주의 정치철학과 정치이론에 바탕을 둔 것이며 代表性이라는 가치를 강조한다. 이러한 접근방법은 사회적·정치적으로 국가의 전체인구를 대표하는 공무원들을 선발함으로써 人事行政의 代表性 추구노력을 시작해야 한다고 처방한다.

代表官僚制의 개념은 몇가지 이념 또는 전제를 기초로 하고 있다.

첫째, ‘進歩的 平等’(liberal equity)의 이념을 바탕으로 삼고 있다. 진보적 평등이론은 평등을 근본적이며 의도적인 공평성으로 본다. 그리하여 기회가 모든 사람에게 진정으로 평등하려면 개인들 사이의 자연적 불평등을 정부가 보상해 주어야 한다는 점을 강조한다. 취업을 위한 경쟁 등 경쟁적 활동에 필요한

2) Harry Kranz, *The Participatory Bureaucracy*(Lexington Books, 1976); Samuel Krislov and David H. Rosenbloom, *Representative Bureaucracy and the American Political System*(Praeger, 1981).

지식·기술을 습득할 수 있도록 정부가 무상교육을 실시해야 하며, 채용·승진에 대한 법적·사회적 장벽을 의도적으로 撤廢해야 한다고 주장한다.

둘째, 被動的 代表性이 能動的 代表性을 보장한다는 전제가 있다. 이것은 ‘社會內 代表性’이 ‘政治的·政策的 代表性’으로 표출된다는 전제이다. 공무원들은 자기의 사회적 배경이 되는 집단의 이익과 가치를 표출할 것이며, 그리하여 정책의 내용과 집행에 영향을 미칠 것이라고 본다. 이러한 전제는 행정책임을 근본적으로 주관적이며 심리적인 현상으로 이해하는 입장에 결부된 것이다.

셋째, 개인의 직업적 성공에는 개인적 특성만이 아니라 역사적·사회적 배경과 조직상의 여러 요인이 함께 영향을 미치는 것으로 전제한다. 특히 사회적 출신배경의 큰 영향을 전제한다.

II. 正當化의 根據

代表官僚制의 필요성을 강조하고 代表官僚制 存立의 正當化 根據를 제시하는 논점은 여러 가지이다.

1. 政府官僚制의 代表性 強化

代表官僚制의 발전은 政府官僚制를 정치적 대표과정에 끌어들이어 그 代表性을 높이기 위해 필요하다. 代表官僚制는 민주적 가치인 代表性을 고양시키기 위한 수단이다.

‘行政國家’(Administrative State)가 출현하고 政府官僚制가 거대화되면서 政府官僚制의 권력, 그리고 정책간여와 재량의 범위가 크게 확장되어 왔다. 政府官僚制는 국가정책의 입안과 집행을 주도하고 실질적으로 국가의 업무를 주관한다. 이러한 政府官僚制가 국민전체의 의지에 충실하게 공익을 추구하도록 하려면 이를 국민대표과정에 끌어들이어야 한다.

代表官僚制의 인적 구성이 사회 각계각층을 비례적으로 대표한다는 것 자체가 민주적인 가치에 부합되는 충분한 의미를 지닌 것이다. 나아가서 그러한 인적 구성요소가 능동적인 대표작용을 한다면 광범한 토대위의 균형잡힌 견해가 政府官僚制 안에서 형성될 수 있다. 그리하여 정책형성과 집행의 과정에서 상이하고 또는 상충되는 이익이 균형 있게 고려될 수 있다.

2. 內的 統制의 強化

代表官僚制는 대중통제를 政府官僚制에 내재화시킬 수 있다. 代表官僚制는 대중통제의 內的 供給源(internal source of popular control)을 마련하는 것이라고 표현할 수도 있다.

공무원들은 사회화의 과정을 통해 자기출신집단의 가치와 이익에 대한 '심리적 책임'을 지려하기 때문에 서로 견제하여 內的 統制를 強化한다. 이러한 內的 統制는 보다 광범하게 대응적인 공공정책이 산출될 가능성을 높인다. 代表性의 제고에 의한 內的 統制가 필요한 까닭은 행정국가의 거대한 政府官僚制를 정치적으로 임명된 최고관리층이나 기존의 정치적 대의기관 등 의제적 통제장치가 통제하는 데는 한계가 있기 때문이다.

政府官僚制의 代表性과 對應성을 높이는 가장 확실한 방법은 代表官僚制를 실현하는 것이다.

3. 機會均等の 積極的 保障

代表官僚制는 모든 사회집단의 실질적인 기회균등을 적극적으로 보장하는 데 기여한다. 특히 혜택받지 못한 불우한 소수집단들에게 기회균등을 적극적으로 보강하고 그들의 지위상승(upward mobility)을 돕는다. 이것은 사회정의구현에 이바지하게 된다.³⁾

비혜택집단(非惠澤集團: disadvantaged group)에 대한 공공부문에서의 고용 기회 확대는 그러한 집단의 경제적 불만을 해소하는 중요한 통로가 된다. 代表官僚制는 비혜택집단들의 정치적인 힘과 참여능력을 향상시키고 그들의 소외감을 줄이게 된다. 代表官僚制는 비혜택집단을 포함한 모든 사회집단들의 구성원을 포용함으로써 그들 집단의 정부에 대한 충성을 강화할 수 있다. 이러한 일련의 효과는 정부의 정당성을 높이는 데 기여하고 사회적 통합에 기여한다.

기회균등의 보장은 差別撤廢의 보장인 것이다. 모범고용주일 것이 기대되는 정부는 差別撤廢의 시범을 보임으로써 사회전반의 사회적·정치적 차별을 철폐하는 데 앞장서야 한다.

4. 實績主義의 폐단 시정

능률주의적 실적주의가 빚어 놓은 폐단을 시정하기 위해서도 代表官僚制의

3. David H. Resenbloom, *Public Administration*(Random House, 1989), p. 221.

발전이 필요하다.

하리주의와 능률주의를 지향한 實績主義는 공식적으로 또는 형식적으로 공직 취임의 기회균등을 추구하는 것이었지만, 실질적으로는 여러가지 差別을 결과하였다. 다시 말하면 능률주의적 실적주의는 비혜택집단에 대해 차별적인 효과를 수반하였다. 實績體制에 입각한 ‘중립적’ 관료제는 민주주의적 요청으로부터 유리되고 대응성이 낮다는 비판을 받고 있다.

實績主義的 人事行政이 차별을 조장한 까닭은 여러 곳에서 찾아 볼 수 있다. 우선 實績主義的 原理에 입각한 임용시험들이 차별의 결과를 빚었다. 왜냐하면 그러한 시험들이 평가대상으로 삼는 지식·기술 등을 배울 수 있는 기회가 사회적 단위에 불평등하게 배분되어 있기 때문이다. 實績體制의 도구인 ‘3배수추천’ ‘감원절차’ 등은 비혜택집단을 차별하는 도구로 되는 경우가 많았다. 그리고 비혜택집단의 구성원들이 정부의 모집망(recruitment network)에 접근하는 기회도 제약되어 왔다.

實績主義的 장치의 모든 차별효과를 제거하기 위해 代表官僚制가 필요하다.

Ⅲ. 代表官僚制 推進의 方法

1. 代表性 提高의 광범한 戰略領域

政府官僚制의 전국민에 대한 정책적 대표성과 대응성을 높여 공익을 추구하게 하는 전략을 탐색할 수 있는 영역은 실로 광범하다. 代表官僚制를 발전시키는 방안은 여러 전략 가운데 하나임에 불과하다. 政府官僚制의 진정한 대표성과 대응성이 확보될 수 있으려면 많은 전략영역의 협동이 필요하다.

政府官僚制의 代表性提高에 기여할 수 있는 주요 전략의 범주로 처방된 것들을 보면 다음과 같다.

첫째, 가장 근본적인 전략은 광범한 문화변동을 촉진하여 차별적·집단이기주의적 행동양식을 시정하고, 보편주의적 행동양식을 함양하는 것이다. 이러한 문화변동이 政府官僚制에 반영되면 그 代表性은 저절로 높아질 것이다.

둘째, 행정부의 ‘정치적 지도층’(political leadership)이 스스로의 국민 대표적 시격을 政府官僚制에 투사하고, 그에 대한 지도력과 통제력을 강화하는 전략이 있다.

셋째, 입법적 및 대중적 통제와 같은 外在的 統制에 의하여 政府官僚制의 국민 기체에 대한 代表性을 높이는 전략이 있다.

다섯째, 공무원들의 모범적 행동에 관한 倫理規範을 설정하고, 이를 강력히 시행함으로써 그들의 대표성과 대응성을 제고하는 전략이 있다.

다섯째, 공무원의 임용과 그에 연관된 인사제도의 운영에서 취업의 기회균등을 적극적으로 보장하고 차별을 철폐하는 전략이 있다.

다섯번째의 전략이 ‘代表官僚制’를 형성하는 이른바 ‘人事行政上的 戰略’이다.

2. 代表官僚制의 구현을 위한 인사정책

이것은 政府官僚制의 직위에 대한 임용과 발전의 기회균등을 보장하려는 인사행정상의 방책이다. 여기에는 적극적으로 기회균등을 보장하려는 노력과 이미 빚어진 差別의 효과를 제거하려는 노력이 함께 포함된다.

여기서 差別(discrimination)이라 함은 동등한 사람을 동등하게 취급하지 않는 것을 말한다. 고의 또는 과실로 개인의 성별, 인종, 피부색, 연령, 과거의 국적 종교, 불구, 기타 타당성 없는 기준 때문에 임용과 발전의 기회를 제한하는 행동이 차별인 것이다.⁴⁾

구체적인 방안들을 보면 다음과 같다.

1) 모든 인구집단을 대상으로 하여 모집활동을 적극화한다. 특히 비혜택집단의 여성원들이 모집통로에 접근할 수 있도록 각별한 노력을 경주한다. 그리고 기회균등에 장애가 될 지원자격기준은 폐지한다.

2) 채용시험 등 선발방법의 타당성을 높여 선발과정에서 빚어질 수 있는 차별의 효과를 방지한다.

3) 비혜택집단출신 공무원의 지위상승 등 발전기회를 확대하기 위해 교육훈련기회의 배분에서 그들을 우대한다.

4) 근무성적평정에서는 직무수행의 기준과 기대를 공정하게 적용한다.

5) 비혜택집단출신 공무원의 지위상승을 촉진하기 위해 직위분류를 재평가한다.

6) 승진과 배치전환을 결정함에 있어서 차별적인 사고방식과 관행을 불식한다.

7) 임용결정에서 동등한 조건이면 비혜택집단출신의 후보자에게 혜택을 준다.

8) 정부관료제 내의 모든 계층과 직업분야에 대한 임용의 비례적 대표성을 강제하기 위해 ‘任用割當制’ (employment quota system)를 적용한다. 이 방안

4) Jay M. Shafritz, et al., *Personnel Management in Government* (Marcel Dekker, 1986), p.199.

은 매우 강경하고 극단적인 것이며, 實績主義와의 마찰가능성 때문에 커다란 논란의 대상이 되고 있다.

미국에서는 雇傭平等措置(Equal Employment Opportunity)와 差別撤廢措置(Affirmative Action)가 대표관료제 추구의 중심적인 수단이 되어왔다. 이런 정책들은 인사행정에서 모든 차별을 제거하고 과거의 차별에 의한 효과를 치유하려는 것이다.

고용평등조치는 인종, 피부색, 성, 종교, 연령, 과거의 국적 또는 합법적인 임용기준으로 될 수 없는 요인을 기초로 어떤 개인을 불리하게 취급하거나 그의 임용기회를 박탈하는 것을 효과적으로 막기 위한 일련의 인사정책, 절차, 운영방법을 지칭한다. 고용평등의 구현을 위한 주요인사정책의 예로 채용에서의 차별금지, 승진에서의 차별금지, 해임에서의 차별금지, 임신·출산 등에 관한 차별의 금지, 성적인 괴롭힘의 금지, 차별철폐조치 등을 들 수 있다. 이 조치의 목적은 의도적 또는 비의도적 차별이 전혀 없는 임용체제를 구축하는 것이다. 고용평등조치의 대상과 방법은 광범하다. 정부부문뿐만 아니라 민간부문의 임용구조에도 여러가지 통제기준을 제시하고 있다.⁵⁾

差別撤廢措置(Affirmative Action)는 과거의 차별을 보상하는 보상적 처우에 의하여 비혜택집단의 구성원들이 공직에 적절히 대표되게 하려는 시책이다. 이것은 과거의 부정적 차별에서 결과한 역사적 불이익 내지 손실을 지우려고 고안한 일종의 전설적 차별이라고 할 수 있다. 이것은 비혜택집단에 대한 임용상의 상위적 장벽을 제거할 뿐만 아니라 실제로 공평한 임용결과까지를 보장하려는 특별한 노력이다.⁶⁾

差別撤廢措置는 전통적인 기회균등개념으로부터 이탈하는 것이다. 이 조치는 공직임용을 위해 경쟁할 수 있는 기회의 균등을 보장하려는 데 역점을 두는 것이 아니라 경쟁결과에 있어서의 균등을 보장하려는데 역점을 두는 것이다. 연방·주·지방의 모든 공직에 다양한 사회집단이 비례적으로 대표되는 결과를 실현하려는 정책이다. 이 정책이 주된 보호대상으로 삼는 집단은 흑인, 남미계 미국인, 원주민, 아시아계 미국인, 태평양도서인, 그리고 여성인구이다. 이 정책의 수단으로는 모집활동에서의 특별배려, 훈련기회부여에서의 우대, 직위재분류 그리고 임용할당제(Quota System)이다. 차별철폐정책의 핵심이 되는 가장 강력한 수단은 임용할당제이며 이에 관해 끊임없는 논란이 있어 왔다.

5) *Ibid.*, pp. 184-186.

6) Ralph Chandler and Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary* (John Wiley, 1982), p. 227.

差別撤廢措置는 雇傭平等措置의 변화형태라 규정할 수도 있고 雇傭平等措置의 한 수단이라고 볼 수도 있다. 그러나 차별철폐조치는 雇傭平等措置의 일반적인 정책방향이나 주요시책들과는 구별되는 특성을 지닌다. 雇傭平等措置의 정책 기조는 비혜택집단의 공평한 임용을 가로막는 인위적 장벽을 제거하려는 것이다. 이 방법에 의해서는 과거의 差別을 치유하지는 못한다. 이 방법은 달리기 시합에서 일부 사람만이 지는 짐을 벗겨주는 것일 뿐 결과의 공평성을 보장하지는 못한다. 과거에 뒤쳐졌던 사람들의 계속적인 낙후는 시정하지 못한다. 差別撤廢措置는 지난날의 差別로 인한 낙후자가 공평한 경쟁을 할 수 있는 데까지 그를 끌어올리는 방법을 동원한다.

雇傭平等措置의 성과가 부진하고 그 정책수단들에 대한 회피적·형식적 대응이 많았기 때문에 差別撤廢措置라는 강경책을 쓰게된 것 같다. 과거의 차별을 보상한다는 명목으로 差別撤廢의 결과를 가지적으로 보장하려 한 것이다.

IV. 獵官體制, 實績體制 그리고 代表官僚制

代表官僚制는 傭官체제나 실적체제와는 구별되는 모형이다. 그리고 역사적인 현실로서 실적체제는 傭官체제가 빚어낸 문제를 극복하고 수정적 대안을 제시하려는 것이었으며 대표관료제는 또한 실적체제의 결함을 시정할 대안으로 제안되었다.

그런가 하면 이 세 가지 모형은 정부관료제의 대표성을 제고하려는 제각기의 특이한 관점과 요소를 지니고 있는 것이다. 傭官체제는 정부관료제의 대중화와 정치화를 통해 귀족주의를 추방하려 했다는 점에서 대표성증대 노력을 추출해 볼 수 있다. 실적체제는 실적만을 임용기준으로 삼고 그 밖의 타당성 없는 기준에 의한 차별을 금지함으로써 인사행정의 공정성과 공평성을 추구하였다.

대표관료제는 傭官체제 그리고 실적체제와의 연관 속에서 이해되어야 한다. 특히 세 가지 모형의 순차적인 비판과 수정의 논리를 유념할 필요가 있다.

I. 獵官體制

獵官體制(spoils system) 또는 獵官主義體制는 獵官主義에 입각한 人事行政體制이다. 獵官主義는 집권한 정당의 추종자들을 정당활동에 대한 공헌도와 충성심의 정도에 따라 관직에 임명해야 한다는 견해이다. 즉 정치적 보상의 관점을 반영하는 것이다. 이러한 견해는 복수정당제도와 긴밀한 관계가 있으며, 정권

이 바뀔 때마다 공무원들도 따라서 바뀌는 것을 전제로 한다. 공직인용에 관한 설치기준이나 객관화된 시험의 절차 없이 집권한 정당인들이 그들을 정치적으로 추종하는 사람들이나 신뢰할 수 있는 사람들을 관직에 임명할 수 있게 해야 한다는 주장이다. 이 경우 공직은 선거에 승리한 정당의 전리품으로서 정당적인 활동, 즉 특정한 정당을 위한 정치적 봉사에 대한 보상으로 관련자들에게 분배되어야 하는 것으로 본다.⁷⁾

獵官主義는 정권이 바뀌면 새 주인을 따라 들어오는 사람들에게 재직자들은 자리를 내놓아야 한다는 이른바 ‘교체임용주의’(doctrine of rotation)를 내포하는 것이다. 그리고 獵官主義는 공무원들이 관직에 머무르는 동안에도 정당적 유대와 충성심을 유지하는 것을 기대한다.

엮관체제의 제도적 잇점 또는 정당화의 근거는 다음과 같다.

첫째, 엮관체제는 민주정치의 기초가 되는 정당체제의 유지에 기여하는 것이었다.

둘째, 엮관체제는 정부관료제의 民主化에 기여한다. 왜냐하면 우선 獵官主義的 인사제도는 공무원의 빈번한 교체를 전제로 하기 때문에 보다 많은 사람이 정부의 일에 참여할 기회를 얻는다는 점에서 그렇다. 그리고 공직을 널리 개방하여 누구나 담당할 수 있는 것으로 만들어 놓으면 정부관료제가 일부계층의 독점물로 되어 귀족화하거나 국민으로부터 멀어지는 세력집단으로 되는 것을 막을 수 있다.

셋째, 獵官主義를 正當化시키는 또 하나의 근거는 집권정치인들이 공무원들의 높은 충성심을 확보할 수 있고, 따라서 공무원들을 보다 효과적으로 통솔할 수 있다는 것이다.

위와 같은 잇점이 있다는 평가에도 불구하고 여러가지 실천적인 폐단을 수반한다. 엮관체제의 폐단은 정권이 바뀔때마다 대량적인 인력교체가 일어나 행정의 계속성과 전문성에 손상을 준다는 것, 행정경험이 없고 무능한 사람들이 정부에 많이 들어가 업무의 능률을 저하시킨다는 것, 공무원의 공평한 임무수행을 기대할 수 없다는 것, 어떤 정당의 특수 이익에 연결된 사람들만 공직에 들어갈 수 있으므로 정부관료제의 민주화에 오히려 역행한다는 것 등이다. 이러한 폐단은 행정이 복잡해져가고 전문화의 필요가 커져감에 따라 더욱 심각한 것으로 된다고 한다.

7) Shafritz, *op. cit.*, pp. 3-56.

2. 實績體制

實績體制(merit system) 또는 實績主義體制는 實績主義에 바탕을 둔 人事行政이다. 實績主義는 人事行政體制가 실적기준에 바탕을 두어야 한다는 原理이다. 實績主義의 주요 구성요소가 되는 명제들은 다음과 같다.⁸⁾

- 1) 모든 국민에게 공직취임의 기회를 균등하게 보장하고, 임용은 실적기준에 따라 공정한 공개경쟁의 과정을 거쳐 행하여야 한다.
- 2) 인사행정의 모든 국면에 걸쳐 공무원들이 공평한 처우를 받도록 하여야 하며, 공무원들의 권익을 최대한 보장하여야 한다.
- 3) 일(근무실적)에 맞는 보수를 실현하여야 하며, 탁월한 직무성취를 촉진하기 위해 적절한 우인을 부여하여야 한다.
- 4) 인사행정은 공무원들의 공익추구를 촉진하여야 하며, 공무원들의 높은 윤리수준을 유지하기 위해 힘써야 한다.
- 5) 인사행정은 정부인력의 효율적 활용을 촉진하여야 한다.
- 6) 퇴직관리의 기준은 공무원의 실적에 바탕을 두어야 하며, 교육훈련을 통해 직공무원들의 직무수행능력을 향상시켜야 한다.
- 7) 자의적이거나 정실로 인한 인사조치, 정당한 직무수행에 대한 보복, 정치적 압력 등으로부터 공무원을 보호하여야 한다.

實績主義의 기본적인 실천수단은 채용시험의 실시, 공무원의 정치적 중립과 신분적 보장, 그리고 정당적 영향력으로부터 중립적인 중앙인사기관의 설치이다. 이러한 實績主義를 현실제도에서 정당화시킨 근거는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 實績主義의 人事行政은 공직취임의 기회균등을 보장함으로써 진정한 민주주의의 실현에 기여한다. 보편적인 채용기준을 설정하고, 채용시험을 실시하여 규정된 자격을 구비하고, 시험에 합격하면 누구나 공무원이 될 수 있도록 하기 때문에 공직취임의 기회균등이라는 민주적 요청에 부합한다.

둘째, 시험에 합격하지 못하면 정치적으로 연줄이 닿는 사람이더라도 공무원이 될 수 없으므로 정치적 부정을 일삼는 사람이나 무자격한 사람들을 배제할 수 있다. 따라서 實績主義는 공무원의 자질향상과 업무능률의 향상에 기여할 수 있다.

8) U.S. Civil Service Commission, *Introducing the Civil Service Reform Act*(U.S. Government Printing Office, 1978, p. 2.

첫째, 정권교체에 따른 공무원의 대량교체를 막을 수 있으므로 행정의 계속성과 공무원의 직업적 안정성을 유지하는 데 크게 기여한다. 이것은 행정의 전문화를 촉진한다.

둘째, 實績主義는 정의와 형평을 추구하는 것이며, 정부 내에 ‘도덕적인 분위기’를 조성한다.

그러나 實績體制는 그 나름대로의 실천적인 문제를 내포하는 것이며 강력한 업무저항적 활동을 요청하였던 정부내외의 조건이 달라지고 사회적 요청에 대한 人事行政의 감응성이 강조되면서부터 實績體制에 대한 비판이 고조되었다.

實績體制에 대한 비판의 요지는 이 제도가 전반적으로 소극적이며 부정적인 성질을 지닌다는 것, 정부의 인사기능을 고립적·배척적인 것으로 만들고 인사기능의 과도한 집권화를 초래한다는 것, 人事行政과 공무원들을 중립화시킴으로써 공무원들이 집권자들의 정책방향으로부터 유리되고 국민의 요망에 무감각하게 되는 경향을 조장한다는 것, 그리고 인사의 형평성추구에 대한 공식적 선언에도 불구하고 실질적인 衡平性추구에 무력하다는 것 등이다.

마지막에 지적한 문제가 지난 수십년간 크게 부각되었으며 實績體制의 反代表性을 신랄히 비판하는 논자들이 크게 늘어났다. 實績體制는 실제로 순수한 것이 아니며 능력 이외의 요인에 결부된 편견을 반영하는 것이라고 말한 사람도 있고 실적관료제의 개념은 이념적으로나 사회적으로 인종주의적인 속임수라고까지 극언한 사람도 있다.⁹⁾

3. 代表官僚制의 原理와 實績主義

전통적인 實績主義는 가장 우수한 자격자를 선발하려 하며, ‘자격’은 정치적 및 사회적 고려가 없이 중립적으로 규정하려 한다. 代表官僚制의 原理는 人事行政에 사회적 성격을 도입하고, 적어도 감정적으로는 일부 사회집단구성원을 우대하려 한다.

實績主義는 개인의 자격에 초점을 맞추지만, 代表官僚制의 原理는 사회집단들의 필요에 역점을 두고 집단주의적 접근(collectivist approach)을 하려 한다.

人事行政의 실제에서 代表官僚制의 原理에 따라 우대받는 사람 때문에 보다 우수한 실적평가를 받은 임용후보자가 탈락되는 경우, 實績主義와 代表官僚制 原理가 상충되는 양상이 빚어진다. 이러한 관계를 놓고 여러가지 해석이 가능

9) Luther Carter, "Five Great Issues in Public Personnel Administration and Labor Relation" in Jack Rabin, et al., eds., *Handbook of Public Administration* (Marcel Dekker, 1989), p. 319.

할 것이다.

어떤 사람은 代表官僚制 原理의 적용이 逆差別이며, 인종주의적·성차별주의적이고 비능률적이며 부도덕한 것이라고 비판할 것이다. 다른 사람은 代表官僚制의 原理에 따른 보상적 우대는 혜택받아 온 집단, 즉 비소수집단의 구성원들이 누려왔던 부당하고 불공평한 이득 또는 우대를 제거할 뿐이라고 말할 것이다.

代表官僚制에 관한 아이디어는 政府官僚制의 공익추구와 임용기회의 衡平性을 보장하려는 實績主義의 본래적인 이상과 상충되는 것이 아니다. 다만 실천적으로 전통적인 實績主義的 기법과 代表官僚制의 차별철폐기법이 충돌될 수 있다.

實績體制의 편견을 시정하고 보다 적극적인 접근방법을 채택한다면, 그리고 사회 전체가 사회적 형평성제고를 위한 노력에 박차를 가한다면 代表官僚制에 대한 요청은 약화될 것이다. 代表官僚制와 實績體制의 대립적인 논쟁도 가라앉을 것이다.

4. 代表官僚制理論에 대한 批判

代表官僚制의 필요성 또는 정당성을 주장하는 理論의 맹점, 그리고 代表官僚制를 위한 처방이 초래할 폐단을 지적하는 주요 논점은 다음과 같다.¹⁰⁾

첫째, 정부관료제가 정책입안의 한 출처임에는 분명하지만 주된 출처로 볼 수 없다. 그리고 정부관료제가 정책에 영향을 미치는 범위 내에서도 공무원들이 출신집단별로 자기편만 드는 '집단이기주의'를 표출해서는 안된다. 그러므로 代表官僚制의 논거는 박약하다.

둘째, 공무원의 피동적 대표성이 능동적 대표성을 보장한다는 전제는 허구적인 것이다. 공무원의 출신배경만이 그의 가치관이나 직무형태 등 모든 것을 결정하는 것은 아니다.

셋째, 공직취업 전의 행태가 출신집단의 영향을 주로 받은 것이었더라도 공직취업 후에는 그러한 영향이 약화될 수밖에 없다. 조직내의 사회화과정, 그리고 조직 내 준거집단의 영향 때문에 공무원의 당초 행태는 변하기 마련이다.

그리고 권력은 관료제 전체에 균등하게 배분되어 있지 않다. 관료엘리트들의

10) O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, 8th ed. (Harper & Row, 1983), pp.74-85; Tae Gwon Ha, "Three Selection Models of Civil Service," *The Korean Journal of Policy Studies*(Vol. 6, 1991), pp.137-154.

연 함이 정책결정과정의 주요 부분을 통제한다. 따라서 代表官僚制의 代表性은 被動的 代表性에 그칠 가능성이 크다.

피동적 대표성과 능동적 대표성의 자동적 연계를 전제할 수 없다면, 관료제의 內內 統制를 위해 피동적 대표성을 높여야 한다는 논리도 근거를 잃게 된다.

셋째, 개인의 존엄성, 권리와 자유는 개인을 위해, 개인을 준거로 규정하는 것이 자유주의이다.¹¹⁾ 개인보다는 집단에 역점을 두는 대표관료제의 원리는 자유주의에 어긋나는 것이다.

사람들은 자기 자기 자신의 개인적 기술·재능·노동력을 가졌으며, 이것을 팔거나 그에 관해 흥정하는 그들의 선택에 장애가 있어서는 안 된다고 보는 것이 자유주의의 관점이다. 그런데 代表官僚制의 原理는 시장에서의 개인적 선택에 대한 인위적 간섭을 초래한다.

넷째, 代表官僚制는 행정의 專門性과 生産性을 저하시킨다. 기술문명시대, 전근화시대의 정부관료제에 가장 필요한 것은 전문성과 능력이다. 그런데 代表官僚制는 능력·자격을 2차적인 기준으로 삼기 때문에 행정의 전문성을 저해한다. 기회균등을 위해 능력신장의 기회를 주는 것이 옳지 능력부족자에게 취업 기회를 주는 것은 옳지 않다.

다섯째, 代表官僚制는 逆差別(reverse discrimination)을 결과하고 사회분열을 조장한다. 집단별 분리주의의 강조는 다원주의의 확인이라기보다 사회의 해체를 조장하는 것이다.

여섯째, 代表官僚制의 실현에는 여러 가지 기술적 애로가 따른다. 우선 공무원들의 구성에 있어서 인구비례의 정태적 균형을 유지하는 것은 기술적으로 매우 어렵다. 관료조직은 동태적인 것이어서 직원이 끊임없이 들어오고 나가며 내부이동을 하기 때문이다.

사회집단별 공무원할당수를 통계학적으로 산정하는데 오류가 개입될 가능성이 크다. 사회집단별 인구구조는 일정치 않기 때문이다. 어떤 사람이 어떤 사회집단의 소속원인가를 결정하는 것도 쉬운 일이 아니다.

11) Cole Blease Graham, Jr., "Equal Employment Opportunity and Affirmative Action; Policies, Techniques, and Controversies," in Steven Hays and Richard Kearney, eds., *Public Personnel Administration* (Prentice-Hall, 1990), p. 178.